

Progresos en Economía del Sector Público

Progresos en el sector público / compilado por Ernesto Rezk. - 1a ed. -
Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires, 2011.

224 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-660-108-5

1. Políticas Públicas. I. Rezk, Ernesto, comp.
CDD 320.6

ISBN: 978-987-660-108-5

1ra. Edición

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier
medio sin autorización previa del CPCECABA.

EDICON

Fondo Editorial Consejo

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Viamonte 1549 - CABA

Tel. 5382-9200

www.consejo.org.ar

www.edicon.org.ar

Fernando Navajas y Alberto Porto

(editores de contenido)

Progresos en Economía del Sector Público

Leandro Arozamena

Daniel Artana

Sebastián Galiani

Leonardo Gasparini

Jorge M. Streb

Ivana Templado

Gustavo Torrens

Federico Weinschelbaum

EDICON
FONDO EDITORIAL CONSEJO

 **consejo**

Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

sus determinantes. Apoyados en una larga experiencia de mirar sistemas tributarios y en una literatura econométrica reciente que busca entender la anatomía de las estructuras tributarias a partir de paneles mundiales, elaboran un modelo empírico y lo ponen a trabajar para que sirva como indicador del esfuerzo tributario observado en la Argentina y el que corresponde según los determinantes internacionales. El trabajo es una contribución útil a los propósitos de este volumen porque ilustra la cuidadosa aplicación de una metodología y estimación econométrica a bases de datos que normalmente son tratadas con poco cuidado o esfuerzo para entender sus dificultades o idiosincrasias.

Gasto público: descentralización, compras y corrupción

La actividad del estado en la que existe acuerdo es en la provisión de bienes públicos y de bienes con fuertes externalidades. En la lista de temas de frontera aparecen tres sobre los que se llama la atención brevemente en esta introducción.

El primero, que por razones de espacio no se ha incluido un artículo específico, es el del nivel de gobierno que los provee esos bienes en forma más eficiente y en el correspondiente financiamiento. La economía del sector público recorrió varias etapas con relación a este tema. En una primera etapa toda la atención se concentró en un gobierno monolítico, omitiendo todo tratamiento de los gobiernos subnacionales. En una segunda etapa se los incluyó en la literatura pero con una visión restringida de su accionar – limitado a la rama de servicios, o sea, la provisión de bienes públicos con jerarquía territorial menor a la nacional. En la etapa más reciente se incorpora una visión más amplia de las actividades de los gobiernos subnacionales, incluyendo las ramas de servicios, de distribución y de estabilización. El

tema del impacto macroeconómico de las decisiones fiscales de los gobiernos subnacionales ha dado nacimiento a la que se ha denominado “Second generation theory of fiscal federalism”.³ El origen de una parte de esta literatura tiene base empírica ya que surge a partir de las crisis fiscales y económicas debidas a comportamientos fiscales imprudentes de los gobiernos subnacionales. Esta literatura enfatiza el “dark side” de la descentralización fiscal y considera que las transferencias intergubernamentales han sido el elemento básico de la “soft budget constraint”. Dentro de las nuevas teorías del federalismo fiscal se encuentran los desarrollos que Oates (2008) denomina “economía política del federalismo fiscal” que son modelos teóricos de distintas instituciones fiscales y políticas utilizadas para el estudio de las ganancias y pérdidas de la descentralización fiscal. En estos modelos se incorporan agentes públicos maximizadores de utilidad y se levanta el supuesto central de la teoría tradicional del federalismo de provisión centralizada igual en todas las jurisdicciones. Resumiendo, la descentralización del sector público presenta beneficios y costos que han quedado claros en la “first generation theory of fiscal federalism”, pero que –dados los trade-off– han generado en los últimos años un vuelco hacia los estudios empíricos, por un lado, y hacia los modelos de economía política con relaciones principal-agente, conflictos de objetivos, información asimétrica y mecanismos imperfectos de control, por el otro lado.

El segundo de los temas de frontera en cuanto a gastos, en el que tampoco se ha incluido una contribución específi-

³ La denominación de “second generation theory of fiscal federalism” se debe a Qian y Weingast (1995). Oates (2008) propone denominarla “nueva teoría del federalismo fiscal” con dos ramas: la second generation theory of fiscal federalism, que estudia el impacto macroeconómico de la descentralización, y la economía política del federalismo fiscal, que estudia con modelos teórico-formales las ganancias y pérdidas de la centralización-descentralización con un enfoque político-institucional.

ca –pero que seguramente aparecerá en un futuro “Progresos”-, es el de la provisión de bienes públicos globales o supranacionales.⁴ En lo empírico son cada vez más relevantes y en el plano analítico presentan particularidades ya que involucran no sólo los conocidos problemas de no rivalidad y no exclusión que delinear los incentivos a la provisión privada, sino que además no existen reglas políticas bien definidas para la implementación supra nacional de las asignaciones, ya que el proceso político internacional transcurre entre estados soberanos. Uno de los primeros aportes en esta problemática fue de Kilderberger (1986) y el desafío planteado sigue esperando una solución: los bienes o males internacionales existen (contaminación ambiental, terrorismo, narcotráfico, trata de personas, catástrofes financieras, trabas al comercio internacional, entre otros) pero no hay un nivel de gobierno que los provea.

El tercero de los temas sobre gasto público, sobre el que se presenta una contribución rigurosa en este volumen, es el de las actividades gubernamentales que se vinculan con los mecanismos de adquisición de bienes y servicios que, producidos y ofrecidos por el sector privado, van a ser provistos por el sector público. El tema es de frontera en la economía del sector público tanto por razones teóricas como empíricas. El “procurement” es una de las pocas actividades que cortan horizontalmente al sector público y se destaca por lo tanto en cualquier caracterización de la eficiencia del estado. En dos informes importantes relativamente recientes y elaborados en la tradición de los “papers” oficiales del Reino Unido, los denominados “Atkinson Review” (destinado a medir el producto y la productividad del sector público; ver Atkinson (2005)) y “Gershon Review” (destinado a evaluar la eficiencia del sector público en sus actividades; ver Gers-

⁴ Ver Kindleberger (1986): , Ferroni y Mody (eds. 2002) y Barrett (2007).

hon (2004)), las compras del gobierno aparecen de un modo central tanto como insumos y productos, así como un elemento distintivo y horizontal, y generalizado de las actividades detrás del mostrador (“back office”) del sector público. Desde un punto de vista analítico, en el tema de “procurement” confluyen tópicos de avanzada de la microeconomía contemporánea como el del diseño de subastas y sus aspectos relacionados tanto con la organización de los mercados como con el manejo de la corrupción.

En esta problemática, Leandro Arozamena y Federico Weinschelbaum hacen en este libro una revisión concisa y rigurosa de la analítica de los mecanismos de contratación del sector público y del control del fenómeno de la corrupción. Esta literatura de diseño de mecanismos elabora sobre los resultados de licitaciones unidimensionales (precio) y multidimensionales (precios y/o dimensiones diferentes a precios como calidad) en donde los agentes económicos optimizan, la información es imperfecta y puede existir comportamiento deshonesto en la asignación de las subastas. Los autores revisan tanto los resultados robustos al día de hoy así como los campos en los que todavía resta espacio o casos a cubrir.

Bienestar, redistribución y programas públicos

La actividad redistributiva ha sido siempre una de las preocupaciones de los gobiernos como lo demuestran las leyes inglesas de pobres.⁵ Pero el “estado de bienestar” tuvo una notable expansión a partir de 1930, acentuada a partir de la segunda posguerra. Esta actividad pasó a ser la de mayor

⁵ Si bien existían antecedentes, en 1601 se sancionó oficialmente en Inglaterra la ley de pobres que establecía que cada parroquia debía designar un “Observador de pobres” cuya tarea era conocer a todos los pobres, brindarles asistencia y encontrar trabajo para los desocupado (Brown y Oates, 1986).

importancia cuantitativa dentro del presupuesto de los gobiernos. Es la que plantea los mayores desafíos, que aparecen en varios frentes. Por citar solo uno. El Estado es el asegurador para la vejez. Se pagan impuestos durante la etapa de vida activa y se aseguran ingresos en la etapa de vida pasiva; hay un fondo común que se alimenta con la recaudación corriente y se utiliza para pagar las prestaciones corrientes. Las disminuciones de las tasas de natalidad y el aumento de la expectativa de vida, por si solos, plantean grandes problemas de financiamiento. Las vías para “solucionarlo” (parcialmente y en el corto plazo) han sido las de aumentar la edad jubilatoria, aumentar los impuestos específicos para el financiamiento, y asignar impuestos del sistema tributario general. En los tres frentes se generan fuertes restricciones de parte de los afectados. A modo de ejemplo en la Argentina: la asignación de mayores fondos para el sistema previsional nacional ha disminuido los disponibles para las provincias y municipalidades (que tienen a su cargo la provisión de la mayor parte de los bienes públicos y cuasi-públicos) con consecuencias para la cantidad y calidad de bienes tales como seguridad interior, justicia ordinaria, salud, educación, servicios urbanos, etc. Para el estado de bienestar se presentan varios desafíos que en el corto plazo se centran en el financiamiento, pero que en el mediano y largo plazo inevitablemente llevarán a pensar en el rediseño de los programas.

En esta línea de investigación se incluye el trabajo de Leonardo Gasparini y Sebastián Galiani que presenta los desarrollos más recientes en cuanto a medición del impacto distributivo de las políticas públicas. En el trabajo reseñan métodos tradicionales de medición y presentan los avances en los últimos veinte años. Entre las cuestiones tratadas se encuentra el viejo problema de imaginar una “situación inicial” a partir de la cual se evalúa un programa público. La forma

más simple de construcción, por mucho tiempo, fue suponer ausencia de cambio de comportamiento de los agentes. Los autores presentan estrategias empíricas para construir esa “situación inicial”, apartándose de lo que denominan el “enfoque mecánico” –aquel sin ajustes de comportamiento de los agentes.

Bibliografía

- Ahmad E. and N. Stern (1984), “The theory of reform and Indian indirect taxes”, *Journal of Public Economics*, vol.25, pp.259-98.
- Akermann, S. R. (1978): *Corruption. A study in political economy*, Academic Press.
- Atkinson A. B.. (2005), *Atkinson Review: Final report, Measuring of Government Output and Productivity for the National Accounts*, HMSO, London: Palgrave, Macmillan.
- Atkinson A.B. y J.E. Stiglitz (1988): *Lecciones sobre economía pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Barrett S. (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press.
- Berlin, I. (1958): *Two concepts of liberty*, traducción al castellano *Dos conceptos de libertad*, Alianza Editorial, 2001.
- Bradford, D.F. y W.E. Oates. 1971. “The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions.” *Quarterly Journal of Economics* 85.
- Brennan G. y J.M. Buchanan (1977): “Towards a tax constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

- Brennan G. y J.M. Buchanan (1978): “Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues”, *Journal of Public Economics*, Vol. 9.
- Brown Ch.C. y W.E.Oates (1987): “Assistance to the poor in a federal system”, *Journal of Public Economics*, Vol, 32.
- Coase R. (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405
- Dasgupta, P. 1986. “Positive freedom, markets and welfare state.” *Oxford Review of Economic Policy*. Vol.2, Summer, pp.25-32.
- Diamond P. y J. Mirrless, (1971), “Optimal Taxaton and Public Production 1 : production efficiency”. *American Economics Review* vol.61, pp.8-27
- Diamond, P. y J. Mirrlees (1971). “*Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules*,” *American Economic Review*, vol. 61, pp. 261-78,
- Ferroni M. y Ashoka Mody (eds. 2002): *Internacional public goods. Incentives, measurement and financing*, Kluwer Academic Publishers-The World Bank.
- Gershon P (2004), *Releasing Resources to the Front Line. Independent Review of Public Sector Efficiency*, H M Treasury, London: HMSO
- Guesnerie, R. (1977), “On the direction of tax reform”, *Journal of Public Economics*, vol.7, pp.179-202.
- Helm, D. 1988. “The assessment: the economic borders of the state.” *Oxford Review of Economic Policy*. Verano.
- Hines Jr, J.R. y R.H.Thaler. 1995. “The flypaper effect.” *Journal of Economic Perspectives*. Primavera.

- Kindleberger Ch.C. (1986): "Internacional public goods without internacional government", *American Economic Review*, No 1.
- Mirrlees, J, (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, vol. 38(114), pages 175-208
- Musgrave, R.A. 1959. *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill. Nueva York.
- Musgrave R.A. (1996): The role of the state in fiscal theory, *International Tax and Public Finance*, No 3.
- Navajas F. y A. Porto (1994): "Budget shares, distributional characteristics and the direction of tax reform", *Economic Letters*, Vol.45, 1994.
- Niskanen, W.A. 1968. "Non-market decision making: the peculiar economics of bureaucracy." *American Economic Review*. Mayo.
- Oates, W.E. 1972. *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. USA. Edición en español del Instituto de Administración Local. 1977. Madrid.
- Oates, W. E. 1994. "Federalism and Government Finance." En Quigley, J.M. y E. Smolensky. *Modern Public Finance*. Harvard University Press.
- Oates, W. E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*. Septiembre.
- Rosen, H.S. (1995): *Pubic Finance*, 4th Edition.
- Sandmo, A. (1975) "Optimal Taxation in the Presence of Externalities", *Swedish Journal of Economics*, 77, pp. 86-98.
- Sandmo A. (2000), *The Public Economics of the Environment*, Oxford University Press.

- Stern, N.H. (1976): “On the specification of models of optimum income taxation”, *Journal of Public Economics*, Vol.6.
- Tanzi, V. (2009): “The economic role of the state before and after the current crisis”, Plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public Finance, Cape Town.
- Weingast, B.L. 1995. “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development.” *Journal of Law, Economics and Organization* 11.
- Weingast, B.L. (2009): “Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65.